

Marek Strzała

Uniwersytet Jagielloński

Jakub Grygutis

Uniwersytet Jagielloński

ZAŁOŻENIA AKSJOLOGICZNE USTAWY O OGRANICZENIU HANDLU W NIEDZIELĘ I ŚWIĘTA

Abstract

Axiological assumptions of trade ban on Sundays and Holidays

On November 24, 2017, lower house of the Polish Parliament passed a law, which prohibits trade on Sundays, feast days and some other days. The justification part of the draft does not contain a clearly exposed catalogue of constitutional freedoms, rights or values constituting the axiological basis of the proposed regulation, especially clear justification for introducing restrictions of the freedom of economic activity. The analysis of the draft documents leads to the conclusion that there are four potential axiological basis of new law – freedom of conscience and religion, the right to rest, the right to respect private and family life and the development of domestic entrepreneurship. Both the above mentioned foundations and the inconsistency between them and the specific provisions of new law, as well as thesis of the justification part of the draft, give rise to many doubts about the constitutionality of the new regulations.

Słowa kluczowe: zakaz handlu, prawo pracy, niedziela, święto, swoboda działalności gospodarczej

Key words: trade prohibition, trade restrictions, labour law, Sunday, feast day, freedom of economic activity

Wprowadzenie

W dniu 24 listopada 2017 r. Sejm uchwalił, procedowaną w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, Ustawę o ograniczeniu handlu w niedziele i święta¹. Na temat wprowadzenia takiego ograniczenia od dłuższego czasu trwa debata środowisk ludzi pracy, związków wyznaniowych, polityków oraz przedsiębiorców. Po 1989 r. w Polsce nie została wprowadzona tak rygorystyczna regulacja prawna w zakresie ograniczenia pracy, jak wynikająca z przepisów powołanej ustawy. W niniejszym opracowaniu

¹ W dalszej części opracowania nazywana ustawą.

zostanie przeanalizowana aksjologiczna podstawa tej regulacji, czyli jakie wartości oraz prawa i wolności mają być chronione w świetle uzasadnienia obywatelskiego projektu za wprowadzeniem takiego ograniczenia. W celu wyjaśnienia problemów, również aksjologicznych, występujących na gruncie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta, konieczne jest porównanie ich ze stanem prawnym obowiązującym przed jej wejściem w życie, właściwe rozważania poprzedzi więc przedstawienie aktualnego stanu prawnego. Z analogicznych względów poruszona zostanie też tematyka zarysu wprowadzanych zmian legislacyjnych oraz natura proponowanych rozwiązań.

Poprzedni stan prawny

Na gruncie obowiązującego art. 151^{9a} § 1 Kodeksu pracy (kp)² praca w święta w placówkach handlowych jest niedozwolona, natomiast praca w niedziele jest dozwolona przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. Zgodnie z tymi przepisami istniał bezwzględny zakaz pracy w święta oraz względny zakaz pracy w niedziele w placówkach handlowych (jeśli święto przypada w niedzielę, mamy do czynienia z zakazem bezwzględnym)³.

Po ustanowieniu tych przepisów w doktrynie pojawiły się stanowiska uznające, że ten drugi zakaz nie dotyczy placówek handlowych spełniających warunek użyteczności społecznej i zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych. Stąd A. Sobczyk, uznając, że między tymi dwiema przesłankami zachodzi koniunkcja, wywodzi, że zakaz handlu w niedziele nie obejmuje sklepów spożywczych oraz aptek, obejmuje zaś sklepy odzieżowe albo sklepy z artykułami RTV i AGD⁴. Podobne stanowisko wyraziła A. Wiącek, przyjmując, że inna interpretacja stałaby w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do wypoczynku⁵. W praktyce większość sklepów wielkopowierzchniowych oraz w galeriach handlowych oferuje asortyment zaspokajający najróżniejsze potrzeby, zarówno w zakresie zaopatrzenia w żywność, jak i w odzież i elektronikę, *ergo* handel w niedziele, z wyjątkiem sytuacji kiedy w niedzielę wypada święto, odbywa się regularnie⁶. Stąd nic dziwnego, że z uwagi na szeroką wykładnię zwrotu „użyteczność społeczna i codzienne potrzeby ludności” w debacie publicznej oraz w doktrynie podnoszone są postulaty wprowadzenia całkowitego zakazu handlu w niedziele i święta. Egzemplifikacją ich może być propozycja Ł. Pisarczyka, który opowiedział się za utrzymaniem dopuszczalności

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666.

³ A. Wiącek, *Praca w handlu i usługach w niedziele i święta*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2013, 11, s. 32.

⁴ A. Sobczyk, *Praca w placówkach handlowych w niedziele i święta*, Monitor Prawa Pracy 2007, 12, s. 620.

⁵ A. Wiącek, *Praca w handlu i usługach...*, s. 32.

⁶ M. Gładoch, *Komentarz do Art. 151^{9a} Kodeksu pracy*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, K. Baran (red.), Warszawa 2014, s. 916.

zatrudnienia w niedziele przy jednoczesnym zwiększeniu liczby niedziel, w które muszą być bezwzględnie zapewnione pracownikom dni wolne⁷.

Zakres regulacji prawnej

Prezentując zmiany legislacyjne, konieczne jest objaśnienie, jaki jest zakres podmiotowy i przedmiotowy wspomnianego ograniczenia handlu. Zgodnie z art. 1. ust. 1. ustawy określa ona zasady dotyczące ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta w dniu 24 grudnia oraz w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy. W świetle art. 5 w niedziele i święta w placówkach handlowych zakazane są:

- 1) handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem;
- 2) powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem.

Podmiotem ograniczenia (zakazu) handlu są osoby fizyczne, osoby prawne czy jednostki, czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które prowadzą placówki handlowe. Legalna definicja terminu „placówki handlowej” została zawarta w art. 3 pkt. 1 ustawy i należy przez nią rozumieć obiekt, w którym prowadzony jest handel oraz są wykonywane czynności związane z handlem, w szczególności: sklepy, stoiska, stragany, hurtownie, składy węgla, składy materiałów budowlanych, domy towarowe, domy wysyłkowe, biura zbytu – jeżeli w takich placówkach praca jest wykonywana przez pracowników lub zatrudnionych.

Definicja ta ma charakter przedmiotowy, gdyż określa, czym jest placówka handlowa poprzez zakres czynności w niej wykonywanych. Wskazane są dwa rodzaje czynności, tj. prowadzenie handlu oraz wykonywanie czynności związanych z handlem. Oba pojęcia zostały wprost zdefiniowane w ustawie. Przez handel należy rozumieć (art. 3 pkt 2 ustawy) proces sprzedaży polegający na wymianie towaru lub wyrobu na środki pieniężne, wykonywanie oznacza zaś czynności związane z handlem jako wykonywanie w placówce handlowej czynności bezpośrednio związanych z handlem przez pracownika lub zatrudnionego, a także wykonywanie w takiej placówce przez pracownika lub zatrudnionego czynności związanych z magazynowaniem towarów lub ich inwentaryzacją (art. 3 pkt 3 ustawy). Z zakresu zakazu jednoznacznie więc wynika, że nie tylko zabroniona jest sprzedaż i promocja w sklepach, lecz także czynności poprzedzające sam proces wymiany dóbr i usług.

Dodatkowo z art. 5 wynika jeszcze inny zakaz – nie tylko zabronione jest prowadzenie handlu jako takiego, lecz także takiego handlu przez powierzenie zatrudnionemu prowadzenia handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem. W tym przypadku jest mowa o zatrudnionych, przez których należy rozumieć osoby fizyczne,

⁷ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do Art. 151^{9a} Kodeksu pracy*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, L. Florek (red.), Warszawa 2017, s. 924.

wykonujące w placówce handlowej pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także osoby skierowane do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, zgodnie z przepisami o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

Ustawa przewidziała liczne wyjątki od zakazu, których katalog został zawarty w art. 6. Ich liczba została ograniczona do 32 i stanowi *numerus clausus*. Wyjątki można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią wyłączenia ze względu na zaspokojenie niezbędnych potrzeb w zakresie użyteczności publicznej. Wśród wyjątków z tej kategorii są m.in. piekarnie, kwiaciarnie, stacje paliw płynnych, placówki handlowe, w których prowadzony jest wyłącznie skup zbóż, buraków cukrowych, owoców, warzyw lub mleka surowego, apteki, zakłady pogrzebowe. Wyłączenia te mają na celu realizację niezbędnych potrzeb, których późniejsze zaspokojenie mogłoby wywołać nieodwracalne skutki, jak np. brak zaopatrzenia sklepów w świeże warzywa i owoce w poniedziałki, gwałtowne pogorszenie stanu zdrowia z powodu braku podania leku czy brak dostępu do świeżych kwiatów i wiązanek, potrzebnych do udziału w uroczystościach rodzinnych i religijnych. Druga grupa wyłączeń dotyczy handlu stanowiącego poboczną działalność danego przedsiębiorstwa albo publicznej placówki (np. hotelowych sklepów, stacji paliw płynnych czy jednostek penitencjarnych). Wyłączenia te mają charakter przedmiotowy i cechują się tym, że dane instytucje i przedsiębiorstwa muszą funkcjonować w niedziele mimo zakazu handlu. Ostatnia grupa dotyczy wyłączeń podmiotowych, np. placówek handlowych, w których handel prowadzony jest przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście. Jest to podyktowane względami, o których mowa będzie w dalszej części artykułu.

Jak widać, ustawodawca przewidział daleko idące ograniczenie, jednakże uniemożliwił poprzez wprowadzenie katalogu wyjątków paraliż w zakresie bieżącego funkcjonowania obrotu produktami niezbędnego użytku oraz dopuścił handel w miejscach, w których pracownicy świadczą pracę w niedzielę, niezależnie od dodatkowej działalności w handlu.

Charakter prawny zakazu handlu w świetle prawa konstytucyjnego

Na gruncie powyższego przedstawienia nowej regulacji prawnej nasuwa się pytanie o charakter prawny tych przepisów, a mianowicie – czy jest to zakaz pracy, czy wolność od pracy. W doktrynie podobne rozważania były prowadzone na gruncie nowelizacji kp z dnia 24 stycznia 2014 r., która wprowadzała katalog prac dozwolonych w niedziele i święta. K. Kulig podkreślał wtedy, że przepisy art. 151^{9a} kp stanowią nic innego, jak emanację wolności od pracy, a nie przepis o zakazie pracy. Wskazywał on, że zakaz taki dotyczy tylko i wyłącznie pracy podporządkowanej, czyli zatrudnienia prawnopracowniczego. Z zakazu wyłączone zostały przypadki pracy wykonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej albo stosunku administracyjnoprawnego⁸. Dodatkowo, według

⁸ M. Gładoch, *Komentarz do Art. 151^{9a} Kodeksu pracy*, s. 916.

powołanego autora, regulacja art. 151⁹ kp pozwalała na zatrudnienie także wtedy, kiedy strony stosunku pracy tego sobie życzyły. Stąd jeśli pracownik nie chciał korzystać ze swojej wolności, to mógł wtedy świadczyć pracę. Zdaniem tego autora konsekwencją konstrukcji prawnej wolności od pracy w święta i niedziele jest wniosek, iż pracownik w każdym wypadku powinien mieć możliwość ograniczenia bądź rezygnacji ze swojej wolności, czego wyrazem jest chociażby regulacja dotycząca pracy weekendowej dozwolonej na pisemny wniosek pracownika (art. 144 kp)⁹.

Obecna formuła przesądziła jednoznacznie, że jest to zakaz pracy, a nie wolność od pracy. Za takim stanowiskiem przemawiają liczne argumenty normatywne. *Primo*, już w samej warstwie semantycznej ustawodawca posługuje się formułą „praca w niedziele i święta jest zakazana”, podczas gdy dotychczas na gruncie art. 151^{9a} kp była mowa o pracy niedozwolonej.

Secundo, zakres przedmiotowy przepisu dotyczy handlu i czynności związanych z handlem wykonywanych nie tylko przez osoby pozostające w stosunkach pracy. W przepisie art. 2 jest mowa o zatrudnionych także w stosunkach cywilnoprawnych, a dodatkowo zakaz dotyczy także samego podmiotu prowadzącego handel, czyli osoby, która prowadzi działalność gospodarczą. Wyjątkiem podmiotowym są placówki handlowe, w których handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście, niezależnie od branży i położenia placówki handlowej. *Lege non distiquente* dopuszczalne jest, żeby taka praca była wykonywana także przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną zatrudniającego pracowników, pod warunkiem że w dni objęte zakazem handlu ten przedsiębiorca będzie samodzielnie tę pracę świadczył.

Tertio, nie istnieje żaden przepis, który umożliwiałby wyłączenie zakazu handlu na mocy umowy stron stosunku prawnego, chociażby przy zachowaniu dodatkowego wymogu ustawowego, co istniało wcześniej na gruncie art. 144 kp.

Quarto, penalizacja naruszenia przepisów o zakazie handlu jednoznacznie przyczyniła się do przypisania normom charakteru *lex perfecta* i *ius cogens*. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy:

Kto, wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele lub święta, powierza wykonywanie pracy w handlu lub wykonywanie czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu, podlega karze grzywny w wysokości od 1000 do 100 000 zł.

Zgodnie zaś z art. 218a pkt 1 Kodeksu karnego (kk):

Kto, złośliwie lub uporczywie, wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta, powierza wykonywanie pracy w handlu lub

⁹ K. Kulig, *Aksjologia „zakazu pracy” w niedziele i święta w kontekście nowelizacji Kodeksu pracy*, *Monitor Prawa Pracy* 2014, 6, s. 298–299.

wykonywanie czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu podlega karze grzywny lub ograniczenia wolności.

Ustanowienie przepisu nowelizującego kk prowadzi do dalej idącej odpowiedzialności, niż ma to miejsce w przypadku naruszenia przepisów o czasie pracy i zakazie handlu, gdyż zgodnie z dotychczasowymi przepisami naruszenie tych przepisów stanowiło tylko i wyłącznie wykroczenie oparte na przepisie art. 281 pkt 5 kp. W przypadku gdy zachowanie to było uporczywe lub złośliwe, stanowiło ono przestępstwo opisane w art. 218 § 1a kk.

Zakaz handlu jako ograniczenie wolności konstytucyjnej

Zakaz handlu może być postrzegany w różnych kategoriach. Po pierwsze, jako ograniczenie wolności konstytucyjnej – swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie, zakaz ten może też jawić się jako ustawowa gwarancja prawa do odpoczynku (w doktrynie nazywana wolnością od pracy), wolności sumienia i wyznania lub prawa do poszanowania życia prywatnego, a także jako urzeczywistnienie prawa konkurencji w społecznej gospodarce rynkowej.

Rozpatrując przedmiotowy zakaz handlu w kategoriach ograniczenia wolności konstytucyjnych, należy wskazać, że na gruncie art. 20 i 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność prowadzenia działalności gospodarczej, z jednej strony, została podniesiona do rangi zasady ustroju gospodarczego państwa z drugiej zaś do wolności konstytucyjnie chronionej¹⁰. Ograniczenie tego drugiego aspektu jest interesujące z perspektywy niniejszego opracowania. Treścią tej wolności jest m.in. uwolnienie od prawnego zakazu wykonywania danej działalności oraz uwolnienie się od prawnego zakazu zaniechania wykonywania określonej działalności, co jest w praktyce równoznaczne z tym, iż istnieje wyśłowione *implicite* prawne dozwoleństwo wykonywania danej działalności gospodarczej oraz prawne dozwoleństwo zaniechania wykonywania danej działalności¹¹. Cechą działalności gospodarczej jest cel osiągnięcia zysku przez podmiot ją prowadzący¹². Należy wreszcie wskazać, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego, o czym wprost przesądza treść art. 22 Konstytucji RP, jej ograniczenie jest dopuszczalne na drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W literaturze przedmiotu dostrzega się, że przedmiotem omawianej wolności jest nie tylko kwestia decyzji, czy działalność gospodarczą prowadzić oraz w jakiej formie, lecz także – co jest istotne z perspektywy prawa pracy – podejmowanie bieżących decyzji

¹⁰ M. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2016, s. 599.

¹¹ Tamże, s. 606.

¹² Zob. wśród wielu innych: L. Garlicki, M. Zubik, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2016, s. 522.

zarządczych¹³. Projektowane ograniczenie możliwości prowadzenia handlu dotyczy właśnie podejmowania bieżących decyzji zarządczych. Wprowadzenie generalnego zakazu prowadzenia handlu w niedziele i święta, z wyjątkami określonymi w art. 6 ustawy, oznacza, że w te dni będzie istniało ograniczenie możliwości podjęcia decyzji przez przedsiębiorcę, czy wtedy prowadzić działalność gospodarczą czy też jej zaniechać. Dodatkowo wpływa ono pośrednio na formę prowadzenia tej działalności, gdyż odczytując przepis art. 5 ustawy z uwzględnieniem nieograniczonego prawa do prowadzenia handlu, jeżeli jest on wykonywany osobiście przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, uprzywilejowuje określoną jej formę (indywidualną działalność gospodarczą). Dopuszczalne jest bowiem, żeby taki przedsiębiorca zatrudniał pracowników lub osoby na podstawie umowy cywilnoprawnej, którzy będą na jego rzecz prowadzić handel i wykonywać czynności związane z handlem, jednakże w dni objęte zakazem handlu może te czynności wykonywać tylko on sam. Nie ulega wątpliwości także, że zakaz ten spowoduje brak zysków w dni objęte zakazem dla danego przedsiębiorcy. Stąd ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele *de facto* ogranicza konstytucyjną wolność prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wskazanie dni, w które określone rodzaje działalności gospodarczej oraz sposób ich prowadzenia są prawnie zakazane.

W świetle powyższego wywodu rodzą się następujące pytania dotyczące projektowanej regulacji. Po pierwsze, czy zakaz pracy w niedziele i święta ma jakiegokolwiek oparcie w ochronie konstytucyjnych praw i wolności, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Po drugie, czy ochrona konstytucyjnych praw i wolności stanowi realizację interesu publicznego. Po trzecie, czy istniały także pozakonstytucyjne powody wprowadzenia zakazu handlu. W tych aspektach należy poddać drobiazgowej analizie uzasadnienie projektu przedmiotowej ustawy.

Aksjologia projektu ustawy w świetle jego uzasadnienia

Na wstępie należy stwierdzić, że uzasadnienie projektu nie zawiera wyraźnie wyeksponowanego katalogu wolności, praw czy wartości konstytucyjnych, mających stanowić aksjologiczną podstawę projektowanej regulacji. Pierwsza część uzasadnienia projektu zatytułowana „Określenie potrzeb i celu ustawy” stanowi stosunkowo luźny wywód, prezentujący ogólnie motywy, jakimi kierowali się projektodawcy, i zamiary im przyświecające. W części tej nie doszło także do wyraźnego oddzielenia potrzeb od celów ustawy, które pozostają przecież w stosunku przyczyny do skutku, co ontologicznie wyklucza ich tożsamość.

Uzasadnienie projektu rozpoczyna wskazanie, że ustawa ma na celu ustalenie zasad zakazu handlu, co oczywiście nie jest celem inicjatywy ustawodawczej, gdyż – jak wskazano powyżej – takiego zakazu w obowiązującym stanie prawnym nie ma (co zresztą zauważyli sami projektodawcy, chociaż niekonsekwentnie, potwierdzając tę obserwację w samym

¹³ Por. Postanowienie TK z 27.04.1999 r., Ts 15/99. OT 1999, Nr 7, poz. 175.

uzasadnieniu). Następnie wyjaśnione zostaje, że poprzestanie wyłącznie na nowelizacji Kodeksu pracy byłoby niewystarczające wobec istnienia niepracowniczych form zatrudnienia (w szczególności na podstawie umów cywilnoprawnych), co oczywiście nie jest uzasadnieniem wprowadzenia ustawy, a uzasadnieniem takiego a nie innego jej kształtu.

W dalszej kolejności powołano bliżej nieokreślone „społeczne aspekty pracy w niedzielę” w powiązaniu z danymi dotyczącymi zatrudnienia kobiet, co z uwagi na objęcie projektowaną regulacją handlu prowadzonego zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn w oczywisty sposób powoduje, że trudno rozpatrywać to w prawnych kategoriach prawidłowego uzasadnienia legislacyjnego, co jednak nie przeczy, że projektodawcy prawdopodobnie mieli na uwadze rolę kobiet w organizacji życia rodzinnego (świadczy o tym chociażby zwrot, że przecież muszą one „zwyczajowo [...] pogodzić pracę zawodową z obowiązkami rodzinnymi”).

Analogiczne uwagi można odnieść do poruszonej w uzasadnieniu kwestii braku dodatkowego wynagrodzenia za pracę w niedzielę. Ten aspekt również niepodobna uznać za uzasadnienie przedmiotowej regulacji, gdyż nie wprowadza ona unormowań dotyczących wynagrodzenia za taką pracę. Wywód w tym zakresie również nie zawiera więc pozytywnych założeń aksjologicznych projektu, natomiast informuje nas o tym, dlaczego projekt przyjął taki, a nie inny kształt, prezentując co najwyżej, dlaczego nie przygotowano innego projektu ustawy. Tak samo fakt, że niektóre aktywności (np. udział w imprezach sportowych) możliwe są wyłącznie w niedzielę (co ma uzasadniać konieczność „wolnej niedzieli” wobec niewystarczalności rekompensaty w postaci obowiązku „oddania” innego dnia wolnego), nie jest uzasadnieniem dla zakazu handlu, skoro niektóre aktywności są dostępne tylko w inne dni niż niedziela (np. niektóre zawody sportowe), co przecież nie uzasadnia zakazu handlu w takie dni. Podobnie to, że istniejące prawodawstwo i praktyka innych państw nie są wystarczającym uzasadnieniem dla polskich rozwiązań normatywnych.

Dopiero bardzo drobiazgowa analiza uzasadnienia pozwala odnaleźć w nim takie argumenty, które mogą stanowić prawnie dopuszczalne, konstytucyjnie poprawne, uzasadnienie omawianego zakazu handlu. Niejako pomiędzy wierszami wskazano na „potrzebę posiadania [pisownia oryginalna – przyp. aut.] przez pracowników wolnej niedzieli”, która to potrzeba wynikać ma z tego, że tak uważają pracownicy w ramach ankiet, w szczególności wobec tego, że praca w niedzielę jest dla nich „uciążliwa”, „stanowi zagrożenie” oraz ma wysoki poziom „stresogenności” (co ma być uzasadnieniem także w zakresie konieczności ochrony zdrowia publicznego). Zdrowie publiczne, także ze względu na konstrukcję uzasadnienia projektu, trudno traktować jako samodzielną, uprawnioną i sensowną podstawę do ograniczenia handlu w niedzielę¹⁴.

¹⁴ W uzasadnieniu projektu wskazano, że (według powołanych tam badań) praca w weekendy źle wpływa na zdrowie pracowników, ale projektowana ustawa ogranicza handel w niedzielę, a nie w weekendy. Ponadto mowa jest w uzasadnieniu o tym, że to praca wywołuje negatywne konsekwencje dla zdrowia pracowników, a zatem projekt ustawy powinien przewidywać zakaz pracy, a nie tylko handlu w niedzielę. Wreszcie mowa jest w uzasadnieniu o konieczności wypełniania ról pozazawodowych, które przecież występują także w inne dni tygodnia niż niedziela (np. intensyfikacja relacji rodzinnych

Nie jest jednak tak, by rzeczywiście potrzeba zapewnienia pracownikom niektórych dni wolnych od pracy, także poprzez wprowadzenie zakazu handlu, nie mogła stanowić uzasadnienia dla projektowanych unormowań. Jest to jednak twierdzenie zbyt ogólne i wymaga doprecyzowania, a w szczególności wskazania wolności, praw i wartości konstytucyjnych, które stoją za taką potrzebą.

Pierwsze argumenty tego rodzaju zostały zamieszczone dopiero na stronie 3 uzasadnienia projektu, w którym powołano regulacje dotyczące minimalnego tygodniowego odpoczynku (choć projektodawcy skupili się głównie na zanegowaniu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości regulacji przewidującej, iż odpoczynek ten ma obejmować niedzielę). W dalszej kolejności czytamy o tym, że rekompensata za pracę w niedzielę w postaci innego dnia wolnego „nie zapewnia pracownikom (...) możliwości integracji z rodziną w niedzielę, która ponadto w tradycji polskiej jest dniem świętym i rodzinnym”. Choć w oczywisty sposób tradycja nie może być źródłem ograniczenia swobody gospodarczej, to prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, już jak najbardziej tak. Szerokie odwołanie do argumentów o charakterze konfesyjnym zamieszczono na stronach 6–8 uzasadnienia, przy czym należy wskazać, że ochrona wolności sumienia i wyznania także wydaje się umożliwiać wprowadzenie ograniczeń w dopuszczalności pracy w niedzielę. Okazuje się jednak, że niektóre z przyczyn inicjatywy ustawodawczej nie zostały wysłowione w analizowanej części, w której powinny się znaleźć. Oto bowiem w części poświęconej przewidywanym skutkom (strona 10) przewidziano *expressis verbis*, że „wspieranie rodzimej przedsiębiorczości jest wartością dodaną” zamierzonej regulacji¹⁵.

Podsumowując zatem, wyabstrahowane z uzasadnienia projektu wolności, prawa lub wartości konstytucyjne, które mogłyby stanowić (teoretycznie) uzasadnienie aksjologiczne dla wprowadzenia przedmiotowej regulacji dotyczącej zakazu handlu w niedzielę, koncentrują się wokół wypoczynku, religii, życia prywatnego i rodzinnego oraz rozwoju rodzimej przedsiębiorczości.

Hierarchia wartości uzasadniających ustawę

Istotnym elementem rozpatrywania analizowanego projektu jest hierarchia wewnątrz założeń aksjologicznych, leżących u podstaw jego regulacji, co może mieć znaczenie szczególnie w przypadku ewentualnych konfliktów tych wartości. Należy ubolewać, że uzasadnienie nie zawiera wyraźnej hierarchii wartości przyjętych przez projektodawców.

Rozpatrując je w aspekcie chronologicznym, najpierw wskazano na wypoczynek pracowników, następnie na ich życie prywatne i rodzinne, kończąc na wolności religijnej, kwestie rozwoju rodzimej przedsiębiorczości zaś w ogóle poruszono w innym jego fragmencie. Patrząc jednak z punktu widzenia obszerności rozważań, na pierwszy plan

występuje w trakcie ferii i wakacji od zajęć szkolnych, co – chyba można się zgodzić – nie uzasadnia zakazu handlu w ich trakcie).

¹⁵ O tym, czy „wartość” ta może stanowić uzasadnienie ograniczenia swobody gospodarczej, zob. niżej.

wysuwają się aspekty religijne, potem natomiast kwestie związane z wypoczynkiem, życiem prywatnym i rodzinnym oraz rodzimą przedsiębiorczością. Nie sposób pominąć zwrotu o „fundamentalnym znaczeniu” doktryny Kościoła katolickiego (strona 6 uzasadnienia). W tym stanie rzeczy o ile trudno wskazać, czy nawet sformułować na podstawie analizy tekstu uzasadnienia, pełną hierarchię wartości, które ma realizować projektowana ustawa, o tyle wydaje się, że pierwszeństwo nadała ona kwestiom religijnym. W dalszej części omówione więc zostaną najpierw aspekty dotyczące wolności sumienia i wyznania, a następnie w kolejności ich występowania w uzasadnieniu kwestie dotyczące wypoczynku, życia prywatnego i rodzinnego oraz rodzimej przedsiębiorczości.

Wolność sumienia i wyznania

Pomimo obszernego *passusu* zamieszczonego w uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy wpływ aspektów związanych ze sferą religijną nie został w uzasadnieniu szczegółowo opisany. Powołane uzasadnienie, pomimo odwoływania się do kwestii religijnych, nie wskazuje w sposób jednoznaczny i precyzyjny charakteru i zakresu relacji zachodzącej pomiędzy argumentami religijnej proveniencji a zainicjowaniem procedury ustawodawczej. Innymi słowy, uzasadnienie projektu odwołuje się do aspektów religijnych, aczkolwiek bez dokładniejszego określenia ich wpływu na wniesienie projektu.

Uzasadnienie projektu w zakresie racji natury religijnej składa się z jednego (stosunkowo krótkiego zdania) oraz niemal dwustronicowego cytatu. W zakresie argumentacji własnej projektodawcy poprzestają na tym, iż „dla ustanowienia niedzieli dniem wolnym od handlu fundamentalne znaczenie ma doktryna Kościoła katolickiego”. Całą pozostałą część uzasadnienia odnoszącego się do aspektów religijnych zajmuje ekscerpt listu apostolskiego *Dies Domini* św. Jana Pawła II¹⁶ – najprawdopodobniej – mającego stanowić rozwinięcie tego założenia projektodawcy i przedstawiać założenia systemu religijnego najliczniejszej w Polsce wspólnoty religijnej.

W cytowanych fragmentach¹⁷ (zmodyfikowanych nieco w zakresie znaków przestankowych, z pominięciem numerowania jednostek redakcyjnych i wyróżnień tekstu oryginalnego) przywołanego dokumentu prawa kanonicznego (prawa własnego Kościoła katolickiego), zawierającego zresztą wiele odwołań do wcześniejszych źródeł, odnajdujemy wiele tez dotyczących niedzieli. Należy wśród nich wymienić:

1. niedziela cieszyła się szczególnym szacunkiem w historii Kościoła;
2. niedziela ma ścisły związek z istotą chrześcijańskiego misterium;
3. niedziela przypomina wiernym o zmartwychwstaniu Chrystusa;

¹⁶ List Apostolski *Dies Domini* Ojca Świętego Jana Pawła II do Biskupów, Kapłanów i Wiernych o świętowaniu niedzieli (31 maja 1998 r.). Tekst dostępny w języku polskim na stronach oficjalnego serwisu Stolicy Apostolskiej, https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/apost_letters/1998/documents/hf_jp-ii_apl_05071998_dies-domini.html (dostęp: 5.01.2018).

¹⁷ Projektodawcy w uzasadnieniu zacytowali numer 1 (częściowo) oraz numer 3 i 4 powołanego dokumentu.

4. niedziela jest Paschą tygodnia;
5. w niedzielę świętuje się zwycięstwo Chrystusa, dopełnienie pierwszego stworzenia i początek nowego stworzenia;
6. niedziela jest dniem wspominającym pierwszy dzień istnienia świata;
7. niedziela jest zapowiedzią paruzji;
8. niedziela nie powinna być tylko czasem odpoczynku i rozrywki, pomijającym jej duchowe przeżywanie¹⁸.

Zatem wydawać by się mogło, rekonstruując myśl projektodawców, uzasadnieniem przedmiotowej ustawy ma być bądź sam fakt, że niedziela ma szczególne znaczenie w doktrynie katolickiej (wówczas obszerny cytat ma dowodzić jedynie tego szczególnego znaczenia), bądź argumentami mają być także któreś z wyżej wymienionych tez, z powodu których niedzielę właśnie cechuje taki specjalny status. Skrupulatne rozważenie tak sformułowanego uzasadnienia projektu jest szczególnie ważne, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej zasady bezstronności światopoglądowej państwa (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP).

Wymienione wyżej, wyabstrahowane z zamieszczonego w uzasadnieniu cytatu z Listu Apostolskiego *Dies Domini*, tezy mają ściśle religijny charakter i jako takie (samodzielnie) w oczywisty sposób nie mogą stanowić zgodnego z konstytucją uzasadnienia wprowadzenia jakiegokolwiek ustawy. Nie sposób również nie zauważyć, że przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadziłoby też do niedających się zaakceptować wyników¹⁹. Nie oznacza to jednak, że fakt, iż w doktrynie katolickiej i prawie kanonicznym²⁰ niedziela ma specjalny świąteczny charakter, nie może być podnoszony w argumentacji w procesie ustawodawczym. Istotne jest bowiem to, by nie był to powód *per se*, lecz element argumentacji dotyczącej przekonań religijnych osób fizycznych, gdyż woła poszanowania przekonań religijnych członków wspólnot religijnych oraz przekonań indywidualnych, nie narusza w żadnym razie zasady bezstronności światopoglądowej państwa, a wręcz przeciwnie – jest jej przejawem.

Wolność religii stanowi jedną z podstawowych wolności konstytucyjnych. Zgodnie z art. 53 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP obejmuje ona wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania swojej religii w szczególności przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach i praktykowanie. Wolność ta jest szeroko chroniona także regulacjami prawa pracy²¹.

¹⁸ W pozostałym zakresie cytat zamieszczony w uzasadnieniu projektu wskazuje, że znaczenie niedzieli było także potwierdzane w innych dokumentach kościelnych.

¹⁹ Przykładowo, jeśli hipotetycznie przyjąć, że przywołana w uzasadnieniu teza (oznaczona wyżej nr 8), iż niedziela powinna być połączona z jej duchowym przeżywaniem, mogłaby stanowić zgodny z prawem cel inicjatywy ustawodawczej, to przecież uzasadniałaby równie dobrze wprowadzenie nakazu obchodzenia tego święta, co (abstrahując od niezgodności z art. 53 ust. 6 Konstytucji RP) jest z oczywistych powodów nie do przyjęcia.

²⁰ Zob. k. 1246 § 1 i k. 1248 § 1 Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 r. (*Codex Iuris Canonici, auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus*, AAS, 1983, pars II, 1–320; przekład na język polski dokonany przez E. Szafrrowskiego ogłosił dekretem nr 48/84/P Prymas Polski kard. Józef Glemp).

²¹ Zob. M. Strzała, *Gwarancje wolności religijnej w przepisach prawa pracy. Zarys stanu prawnego de lege lata i postulaty de lege ferenda*, Internetowy Przegląd Prawniczy 2015, 4 (21), s. 100 i n.

Nie budzi wątpliwości, że niedziela stanowi specjalny dzień tygodnia w wielu religiach (zwłaszcza chrześcijańskich), a ustanowienie jej dniem wolnym przyczynia się do możliwości realizowania nakazów i zakazów religijnych, takich jak obowiązek uczestniczenia w nabożeństwach czy powstrzymanie się od prac niekoniecznych. Ustawodawca, przewidując prawo do nieprzerwanego tygodniowego wypoczynku, m.in. z uwagi na potrzebę jednolitej organizacji pracy w tzw. sferze budżetowej, musiał dokonać wyboru dni, w których praca co do zasady nie byłaby dozwolona. Wybór w tym zakresie dnia, uznawanego przez statystyczną większość mieszkańców (w szczególności katolicką)²², z powodów religijnych, za wolny od pracy, wydaje się rozwiązaniem uzasadnionym. Jeśli jednak motywem ustawy miało być poszanowanie przekonań religijnych, wątpliwości budzi, że w uzasadnieniu projektu odwołano się wyłącznie do wyznania katolickiego, podczas gdy niedziela jest dniem świętym również dla wielu innych związków wyznaniowych.

Inny problem ze spójnością aksjologiczną projektu ustawy stanowi to, że nawet w świetle twierdzeń cytatu zawartego w uzasadnieniu niedziela jako taka stanowi dzień świąteczny, w którym należałoby powstrzymać się od pracy, tymczasem ustawa dotyczy wyłącznie handlu, a nie pracy w ogóle. Ponadto niespójność argumentacji wzmacnia fakt, że – jak to już podniesiono wyżej – dopuszczalna będzie praca samozatrudnionych wykonywana osobiście. Trudno wyjątek ten pogodzić zwłaszcza z (wątpliwym w aspekcie bezstronności światopoglądowej) uzasadnieniem w zakresie konieczności szanowania niedzieli jako dnia szczególnie ze względu na jej „obiektywny” taki charakter. Uprzedzając kontrargument o prawie decydowania o zgodności swojego postępowania z własnymi przekonaniami religijnymi, należy wskazać, że pracownicy placówek handlowych, zawierając umowę o pracę o kształcie umożliwiającym pracę w niedzielę, niejako sami wybrali w zakresie (nie)realizowania zaleceń wyznawanej przez nich religii.

Prawo do wypoczynku

Kluczową (w świetle chronologii uzasadnienia projektu) wartością jawiącą się jako ucieleśnienie aksjologii zakazu handlu w niedzielę jest prawo do wypoczynku. Stąd konieczne jest postawienie pytania o charakter tego prawa oraz czy jest ono jedynym prawem uzasadniającym ustanowienie takiego zakazu?

Prawo do wypoczynku znalazło swoje oparcie w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Przywołany przepis stanowi podstawę prawną prawa podmiotowego należącego do II generacji praw człowieka²³. Prawo to jest jednak osłabione, gdyż – zgodnie z orzecznictwem Trybunału

²² Zob. Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego, *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016, s. 34.

²³ A. Sobczyk, D. Buch, *Komentarz do art. 66 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), Warszawa 2016, s. 1483; podobnie L. Garlicki, S. Jarosz-Zukowska, *Komentarz do art. 66 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), t. II, Warszawa 2016, s. 673.

Konstytucyjnego – ochroną objęte są tylko te dni wolne od pracy, które ustawodawca określił jako wolne (...) oraz dni wolne od pracy wynikające z ustawowej zasady przeciętnego pięciodniowego tygodnia pracy²⁴. Na podstawie powyższego przepisu nie jest oznaczone także, który dzień tygodnia powinien być wolny od pracy, wszakże na podstawie samej redakcji przepisu nie można dojść do wniosku, że jest to niedziela. Uznanie określonego dnia tygodnia albo święta za dzień wolny od pracy zależy od woli ustawodawcy zwykłego. Stąd prawo do dnia wolnego od pracy na podstawie konstytucji jest *de facto* „prawem kulejącym”, gdyż wynika z niego nakaz ustanowienia jakichkolwiek dni oraz zakaz stwarzania regulacji, które stałyby w sprzeczności z istnieniem dni wolnych od pracy, np. siedmiodniowego dnia pracy²⁵. *Prima facie*, przepis ten jednoznacznie nie przesądza o tym, że to niedziela czy inne święta powinny być wolne.

Co do samej treści prawa, w literaturze przedmiotu występują poglądy podkreślające, że prawo do wypoczynku jawi się jako gwarancja realizacji wielu różnych praw i wolności konstytucyjnych. A. Sobczyk stwierdza, że prawo do wypoczynku nie jest „prawem do wypoczynku w celu wypoczynku”, ale „prawem do wypoczynku od pracy”²⁶. Ustawa o dniach wolnych od pracy nie jest ustawą z zakresu prawa pracy, jest ona elementem prawa publicznego, które ma uporządkować wiele różnych relacji społecznych. Dni wolne od pracy spełniają liczne funkcje związane z realizacją praw i wolności konstytucyjnych²⁷. Egzemplifikacją tego może być norma nakazująca marszałkowi Sejmu wyznaczenie terminu wyborów prezydenckich na dzień wolny od pracy. Ograniczenie to dotyczy także szeroko rozumianego obrotu cywilnoprawnego, chociażby w przepisach o doręczeniach w Kodeksie postępowania cywilnego. Kodeks pracy czy ustawa o ograniczeniu handlu stanowi tylko *lex specialis* i korzysta z przepisów ustawy o dniach wolnych od pracy, jako wyłączenie w tym dniu możliwości dokonywania czynności faktycznych i prawnych rozumianych jako świadczenie pracy. Na gruncie powyższych rozważań pojawiają się dwa pytania. Po pierwsze, czy prawo zakaz handlu w niedzielę ma na celu realizację prawa do wypoczynku. Po drugie, czy dopuszczalne jest w takim zakresie ograniczanie swobody działalności gospodarczej w imię realizacji prawa do wypoczynku.

W uzasadnieniu do projektu ustawy można znaleźć raport z badań wskazujących, że niedziela powinna być całkowicie dniem wolnym od pracy, gdyż praca w niedzielę jest często przyczyną zapadalności na choroby i zwiększa poziom stresu, dodatkowo zaś podkreśla, że w aktach prawa Unii Europejskiej również niedziela została uznana za prawo do wypoczynku. Stąd już na pierwszych stronach uzasadnienia projektu ustawy jest mowa o ochronie prawa do wypoczynku w niedzielę jako wartości samej w sobie. Zachodzi tutaj pewna niespójność, gdyż badania te odnoszą się do jakiegokolwiek pracy w niedzielę, a nie konkretnie pracy w placówkach handlowych, stąd badania takie są adekwatniejsze do uzasadnienia generalnego zakazu pracy w niedzielę, a nie branżowego

²⁴ K 27/11, pkt III.3.3.1.

²⁵ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 66 Konstytucji RP*, s. 684.

²⁶ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1, Warszawa 2013, s. 196.

²⁷ Tamże, s. 197.

(w handlu). W piśmiennictwie podkreśla się, że jedną z wartości, jakie chroni prawo pracy, jest właśnie życie i zdrowie. T. Liszcz zwraca uwagę na to, że regulacja czasu pracy i przepisów urlopowych odgrywa istotną rolę w ochronie zdrowia fizycznego i psychicznego człowieka²⁸. Jak widać, również autorzy uzasadnienia projektu ustawy uwzględnili tę wartość w stanowieniu regulacji prawnej.

Powyższe rozważania odpowiadają więc na pytanie, że ochronie zostało poddane prawo do wypoczynku pośrednio chroniące także zdrowie i życie człowieka, ale nie odpowiada to na pytanie, dlaczego tym dniem ma być niedziela i święta, a nie np. dowolnie wyznaczony dzień przez pracodawcę. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w innych wartościach, których ochrona jest ucieleśniona w konstytucyjnych prawach i wolnościach (w szczególności wolności religijnej), o czym była mowa wcześniej.

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

W uzasadnieniu jest *prima facie*: „Na znaczeniu nabierze rodzina rozumiana jako podstawowa jednostka, a ograniczony zostanie konsumpcjonizm, który w Polsce w ostatnich latach stał się główną formą zaspokajania ludzkich potrzeb”²⁹. Cytat ten jednoznacznie wskazuje, że celem ustawy jest nie tyle ograniczenie handlu w niedzielę w imię ochrony pewnych praw i wolności pracowników, ile także konsumentów i innych osób korzystających z usług handlowych w niedzielę. Zdanie to jednoznacznie informuje, że polski porządek prawny powinien być tak skonstruowany, żeby państwo było źródłem bodźców dla obywatela do określonych działań i zaniechań. W tym przypadku, by uniemożliwić robienie zakupów w placówkach handlowych w niedzielę i ukierunkowywało na inne formy spędzania wolnego czasu.

Rodzina jest jedną z wartości chronionych przez prawo pracy. Jan Paweł II w Encyklice *Laborem exercens* (pkt 10) stwierdza:

Praca stanowi podstawę kształtowania życia rodzinnego, które jest naturalnym prawem i powołaniem człowieka. Te dwa kręgi jeden związany z pracą, drugi zaś wynikający z życia rodzinnego muszą się wzajemnie przenikać. Praca jest warunkiem utrzymania rodziny, rodzina bowiem domaga się środków utrzymania, które w drodze zwyczajnej nabywa człowiek przez pracę. Praca i pracowitość warunkują także cały proces wychowania w rodzinie z tej racji, że każdy staje się człowiekiem między innymi przez pracę³⁰.

²⁸ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*, w: *System prawa pracy*, K. Baran (red.), t. I, Warszawa 2017, s. 265.

²⁹ Uzasadnienie do ustawy, s. 9.

³⁰ *Encyklika Laborem Exercens*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/laborem.html (dostęp: 19.03.2018).

Na szczególne znaczenie ochrony rodziny w prawie pracy zwraca uwagę T. Liszcz, która wskazuje, że instytucje, takie jak: urlopy rodzicielskie, szczególna ochrona trwałości stosunku pracy kobiety ciężarnej czy możliwość wzięcia urlopu na żądanie w przypadku nagłych wypadków rodzinnych, chronią właśnie życie rodzinne. Autorka ta zwraca uwagę, że również przepisy o czasie pracy powinny być skonstruowane w zgodzie z poszanowaniem prawa do życia rodzinnego pracownika³¹. Zwiększanie norm czasu pracy i uelastycznienie przepisów o pracy w godzinach nadliczbowych może sprawić, że pracownik będzie miał mniej czasu na rozwijanie życia rodzinnego. Ta sama zasada będzie odnosiła się do pracy w niedziele i święta.

Projektodawca słusznie zauważa, że w niedziele są dostępne inne formy spędzania wolnego czasu niż w powszechne dni tygodnia. Dodatkowo z uwagi na zachowanie niedzieli jako dnia wolnego od pracy dla obydwu małżonków może to być czas, który mogą oni spędzać razem, pielęgnując więzy rodzinne. Możliwość odebrania dnia wolnego w środku tygodnia nie zapewni tego samego standardu z uwagi na hipoteczną pracę w tym dniu drugiego z małżonków. Ochrona życia rodzinnego z uwagi na większy zakres podmiotowy zakazu pracy w niedziele jest szersza, gdyż dotyczy ona poszanowania życia rodzinnego wszystkich zatrudnionych niezależnie od podstawy zatrudnienia, co tym bardziej sprzyja realizacji obowiązku pozytywnego wynikającego z art. 47 ust. 1 Konstytucji RP. Jest nim obowiązek stworzenia takiej regulacji prawnej, która najpełniej przedmiotowo i podmiotowo pozwoli na urzeczywistnienie tego prawa podmiotowego. W prawie cywilnym, zwłaszcza dotychczas, przepisy o umowach o świadczenie usług nie uwzględniały tych wartości, jakie niesie w sobie regulacja o zakazie handlu w niedziele.

W kontekście ochrony życia prywatnego i rodzinnego konieczne jest zwrócenie uwagi na rozszerzenie zakazu na dni, takie jak Wigilia Świąt Bożego Narodzenia (24 grudnia) oraz Wielka Sobota, zwana Wigilią Wielkiej Nocy, co przewiduje art. 8 ust. 1 ustawy. W te dni handel jest zakazany po godzinie 14.00. Oznacza, to że ustawodawca uwzględnił rodzinny wymiar tych dni, a zwłaszcza potrzebę uprzednich przygotowań do kolacji wigilijnej. Objęcie tych świąt zakazem nie ma na celu ochrony poszanowania prawa do wolności sumienia i wyznania, gdyż są to dni, w które obowiązkiem religijnym katolików nie jest udział w nabożeństwach kościelnych, tylko jest to czas spotkań rodzinnych.

Podsumowując tę część rozważań, ustawodawca – stanowiąc przepisy o zakazie handlu w niedziele – uwzględnia konstytucyjne prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zarówno zatrudnionych, jak i samych konsumentów, o czym wprost przesądza uzasadnienie do projektu ustawy.

Rozwój rodzimej przedsiębiorczości

Innym celem ustanowienia zakazu handlu w niedziele jest wspieranie rodzimej przedsiębiorczości. Projektodawca w uzasadnieniu do ustawy wprost stwierdza, że wejście w życie

³¹ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*, s. 325.

ustawy spowoduje wzrost konkurencji wśród mikroprzedsiębiorców oraz dodatkowo dojdzie do stworzenia dodatkowych miejsc pracy w formie samozatrudnienia (s. 10). Odczytując ten motyw uzasadnienia, łatwo można się dopatrzeć protekcyjnego celu, gdyż ewidentnie wyłączenie na gruncie art. 6 pkt 27 ustawy ma na celu ochronę rodzimych przedsiębiorców. Dookreślenie, że dopuszczalny jest handel w niedziele tylko wtedy, kiedy jest on wykonywany samodzielnie, powoduje faktyczne uniemożliwienie prowadzenia handlu w niedziele i święta przez zagranicznych przedsiębiorców. Dodatkową wartością chronioną jest więc ochrona krajowego rynku dóbr i usług.

Czy w konstytucji znajduje się podstawa do ochrony takiej wartości? Art. 20 Konstytucji RP stanowi, że podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polski jest społeczna gospodarka rynkowa. Zdaniem F. Bohma, jednego z twórców pojęcia społecznej gospodarki rynkowej, model gospodarki konkurencyjnej to taki, który eliminuje bariery hamujące rozwój wolnej konkurencji. W literaturze przedmiotu zauważono także występowanie zjawiska paradoksu konkurencji, czyli nieograniczona wolność może zniszczyć samą siebie³². Zanik konkurencji może nastąpić poprzez wyeliminowanie przez najsilniejszych przedsiębiorców na rynku tych najsłabszych – w takich sytuacjach powstają monopole i oligopole. Stąd ustanowienie zasady społecznej gospodarki rynkowej stanowi normatywną podstawę dla obowiązku stworzenia ram proceduralnych dla prawa konkurencji³³. Stworzenie takich ram nie tylko powinno się odbywać przez formułowanie prawa antymonopolowego, lecz także przez podejmowanie innych działań przez państwo służących wyrównywaniu szans na rynku różnym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą.

Do takich innych działań może zostać zaliczone uchwalenie i egzekwowanie ustawy o ograniczeniu zakazu handlu w niedziele. Dotychczas, z uwagi na większy kapitał oraz silniejszą pozycję na rynku, makroprzedsiębiorcy, głównie reprezentowani przez kapitał zagraniczny, mieli możliwość oferowania produktów o niższych marżach w stosunku do małych sklepów prowadzonych przez mikroprzedsiębiorców. Niestety, z powodu takich uwarunkowań ekonomicznych ci mikroprzedsiębiorcy tracili swoją pozycję, a konsumenci przenosili się na zakupy do sklepów wielkopowierzchniowych. Zakaz handlu w niedziele umożliwi im konkurencję z dużymi podmiotami nie tylko cenową, ale przede wszystkim w dostępności do dóbr w niedziele. Z uwagi na faktyczny brak możliwości zakupów w dużych sklepach ustawa ta sprzyja konkurencji. Małe sklepy będą mogły się zaprezentować, wtedy kiedy duże markety nie będą mogły pracować, gdyż konsument „zostanie pozbawiony wyboru” miejsca zrobienia zakupów w niedziele.

Innym determinantem społecznej gospodarki rynkowej powiązanej z konkurencją jest równość szans. Przez równość szans należy rozumieć stworzenie tożsamyh warunków dla mających cechę relewantną podmiotów. „Równość szans” stanowi równość startu

³² K.R. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i wrogowie*, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, t. 2, Warszawa 2007, s. 156.

³³ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2016, s. 534.

polegającą na identyczności warunków wyjściowych wśród potencjalnych konkurentów w ramach gry rynkowej. W modelu idealnej konkurencji każda jednostka powinna być wyposażona w ogół warunków, które pozwalałyby jej w takim samym stopniu oddziaływać na rynek³⁴. Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele pozwala właśnie – dzięki zmianom w normach prawa pracy – na wyrównanie szans najmniejszych względem największych. Normy prawne w sposób pośredni w praktyce zobowiązują konsumentów do udania się do małych osiedlowych sklepów na zakupy w ciągu jednego dnia w tygodniu, pozbawiając ich faktycznego wyboru innego miejsca nabycia danego towaru.

Podsumowanie

Uzasadnienie projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele odwołuje się do wielu argumentów mających uzasadniać jej wprowadzenie, jednakże jedynie część z nich może stanowić w rozumieniu prawnokonstytucyjnym uzasadnienie dla ograniczenia wolności gospodarczej. W tym zakresie uzasadnienie projektu nie zawiera wyraźnego, jednoznacznego katalogu wolności, praw i wartości konstytucyjnych, które mogłyby ograniczenie takie usprawiedliwiać. Katalog ten trzeba rekonstruować na podstawie, często niefortunnych, sformułowań samego uzasadnienia. Szczegółowe badanie uzasadnienia projektu prowadzi do wniosku, że wyjaśnieniem wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę miałyby być wolność sumienia i wyznania, prawo do wypoczynku, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a niejako ukrytym jej uzasadnieniem również ochrona rodzimej przedsiębiorczości.

Wyinterpretowana z treści projektu uzasadnienia aksjologia zamierzonych zmian legislacyjnych budzi niejednokrotnie wątpliwości pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą, przy czym w niektórych przypadkach przy prokonstytucyjnej wykładni jest ona możliwa do utrzymania. Miejscami też aksjologia prezentowana w uzasadnieniu jest niespójna z treścią projektowanych przepisów. Niejasność i niejednoznaczność założeń aksjologicznych, wewnętrzne sprzeczności w treści uzasadnienia projektu w połączeniu z dającym możliwości szerokiej interpretacji pojęciem ważnego interesu publicznego prawdopodobnie przyczynią się do powstania w przyszłości wielu kontrowersji prawnych dotyczących konstytucyjności przedmiotowych rozwiązań.

Bibliografia

Opracowania

- Bosek L., Safjan M. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
Codex Iuris Canonici, auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, AAS, 1983, pars II, 1–320;
 przekład na język polski dokonany przez E. Szafrrowskiego ogłosił dekretem nr 48/84/P Prymas Polski kard. Józef Glemp.

³⁴ Tamże, s. 536.

- Encyklika Laborem Exercens*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/laborem.html (dostęp: 19.03.2018).
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Komentarz do art. 66 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), t. II, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Gładoch M., *Komentarz do Art. 151^{9a} Kodeksu pracy*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, K. Baran (red.), Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016.
- Jan Paweł II, List Apostolski *Dies Domini* do Biskupów, Kapłanów i Wiernych o świętowaniu niedzieli (31 maja 1998 r.). Tekst dostępny w języku polskim na stronach oficjalnego serwisu Stolicy Apostolskiej: https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/apost_letters/1998/documents/hf_jp-ii_apl_05071998_dies-domini.html (dostęp: 5.01.2018).
- Kodeks Pracy. Komentarz*, K. Baran K. (red.), Warszawa 2014.
- Kodeks pracy. Komentarz*, L. Florek (red.), Warszawa 2017.
- Kulig K., *Aksjologia „zakazu pracy” w niedziele i święta w kontekście nowelizacji Kodeksu pracy*, Monitor Prawa Pracy 2014, 6.
- Liszczy T., *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*, w: *System prawa pracy*, K. Baran (red.), t. I, Warszawa 2017.
- Pisarczyk Ł., *Komentarz do Art. 151^{9a} Kodeksu pracy*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, L. Florek (red.), Warszawa 2017.
- Popper K.R., *Spółczeństwo otwarte i wrogowie*, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, t. 2, Warszawa 2007.
- Sobczyk A., *Praca w placówkach handlowych w niedziele i święta*, Monitor Prawa Pracy 2007, 12.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t.1, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., Buch D., *Komentarz do art. 66 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), Warszawa 2016.
- Strzała M., *Gwarancje wolności religijnej w przepisach prawa pracy. Zarys stanu prawnego de lege lata i postulaty de lege ferenda*, Internetowy Przegląd Prawniczy 2015, 4 (21).
- System prawa pracy*, K. Baran (red.), t. I, Warszawa 2017.
- Szydło M., *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2016.
- Wiącek A., *Praca w handlu i usługach w niedziele i święta*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2013, 11.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Safjan (red.), t. I, Warszawa 2016.

Orzeczenia

Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., Ts 15/99. OT 1999, Nr 7, poz. 175.